

第2部 個別企画

セクション①

国際法・国際政治における対話の困難と可能性

妹尾 哲志（専修大学法学部准教授／国際政治）



報告者：妹尾哲志准教授

ただ今ご紹介に与りました妹尾と申します。よろしくお願い致します。

暉峻先生から、とてもスケールの大きな、しかも根本的な問題提起がなされました。さきほど渡邊先生からも少しお話がありましたけれども、対話とは何かという大きなテーマについて、それぞれの先生がそれぞれの専門分野に引き付けて、どのようなことが言えるのか、それを個別企画の中で考えていくことになります。私は、国際政治における対話の困難と可能性ということで

お話をさせていただきます。

私の専門は国際政治、中でも冷戦時代のドイツの外交政策について研究しております。先ほど前川先生のご挨拶にもありましたが、国際政治学の分野において「対話」という問題をどのように組み入れるか、どのようにしてそれを私の専門分野に引き付けていくか、かなり迷いましたけれども、ドイツの外交政策の中で対話がどのように試みられてきたのかということをお話してみたいと思います¹⁾。

1. 国際政治における「対話」とは

対話とはどういうものかについては、既にお話がありましたけれども、基本的には

1) 本報告は、科学研究費（課題番号：16K17073, 16H02001, 16H03594, 16K03534, 15KT0048, 15K03332）による研究成果の一部である。

一対一の対等な人間関係の中で、相互性がある（つまり一方的に上の立場の人が下の立場の人に向かって話すのではない）、往復的な話し合いであると定義されていたかと思います²⁾。そういった定義について、私のテーマに関連してどのようなことが言えるのかを考えまして、外交、国際関係、つまり国家間関係における外交交渉においてどのような難しさ、そして可能性があるのか、国家間の対話の可能性と難しさはどういったところにあるのか、ということを中心にお話することに致しました。

先ほどから国際政治という言葉を使っておりますけれども、「国内」政治と比べて「国際」政治にはどのような特徴があるかと言いますと、国内においては中央政府が存在しますが、国際政治に目を向けた場合、そのような中央政府が存在しないという意味での無政府状態、アナーキーな状態が指摘されます。こういった特徴から、国際政治を取り巻くどのような状況が導き出されるのか。先ほどのお話にもありましたように、国家とは一定の領域内で正当な物理的暴力行使の独占を要求する団体として定義されます。一定の領域内で排他的に主権を有する諸国家が、それぞれに国益を追求してぶつかり合う。そのぶつかり合いがむき出しのかたちになるのが、無政府性（アナーキー）という国際政治の特徴になります。従って国際政治においては、強いものが勝つ、弱肉強食の国家間関係が展開されがちだといえるわけです。そうした中で、実質的に対等な関係の下で国家間で対話を行うことはまず難しいと思われます。

しかし他方、国家間において国際法、或いは国際連合などの国際機関が国家間のむき出しの権力関係を或る程度変えていくような試みを積み重ねているのではないかというご意見をお持ちの方もおられるかと思えます。この方面については、この後にお話頂く森川先生がご専門ですので、私の方からは国際政治の視点から対話の可能性についてお話出来ればと思います。

2. 政府間交渉における「対話」の困難

先ほども言及しましたように、国家と国家の間の、具体的には政府と政府の間の対話を通じて国家間に生じている紛争を如何にして解決していくのか、そのための手段の一つが外交交渉であるとまずは考えられます。当たり前のことではないかと思われる方もおられるかも知れませんが、実は国家間が紛争を解決する手段として最も分かり易い方法の一つは軍事的手段を用いることです。戦争等を通じて武力を行使し紛争

2) 「対話」の定義については、暉峻淑子『対話する社会へ』（岩波新書、2017年）88-91頁。

を解決する。そういう解決の方法が一方にあるわけですが、そうではなくて、非軍事的手段を通じて紛争の解決を目指す。その代表例が、これからお話しする外交交渉ということになります。国家間が交渉し、非軍事的な手段を通じて紛争を解決する、それが外交交渉として捉えられるのですが、これまでの国際政治の歴史を振り返って国家（政府）間で対話・交渉を通じて様々な紛争の解決を図ってきたわけですが、その中で世界政府（中央政府）が存在しない国際政治においては、大国同士のバランスを如何にして保つのかという「勢力均衡」の考え方が非常につよいわけです。そうした大国同士の対話において犠牲になってきたのが小さい国でした。その実例を挙げますと、18世紀後半、ポーランドという国がプロイセン、ロシア、そしてオーストリア帝国のバランスを保つために、その領土が段階的に分割され、最終的に国自体がなくなってしまった。国際政治において大国同士が対話する場合、その合意を導くために、実際には小国が犠牲になってきたという側面があることを忘れてはなりません。

こうした外交交渉についてもう少し詳しくみていきたいと思います。或る国と別の国とが外交交渉を行う場合、両者が対立する利害を調整するために話し合う中で、合意に至るために「落としどころ」を探っていくというプロセスになるわけですが、交渉開始当初、それぞれが「これを獲得したい」という「最大限要求」を追求していきます³⁾。しかし、交渉が進んでいく中で、当初掲げていた最大限要求からは後退した妥協の産物が結果として出てくることになり易いのです。一方的でなければならないほど、結果はこのような妥協の産物にならざるを得ません。これに対しては、各国の国内における強硬な立場を主張する人たちからは、「あんなに大きな要求を掲げていたのに、これだけしか獲れなかったのか！ 弱腰外交だ」という非難を浴びてしまう。そういう難しさがあります。外交交渉を進めるに当たっては、国内の世論の動向を無視することが出来ません。

ここまで述べてきた外交交渉の問題点や困難さを示す端的な例として、次に挙げたいのは、1938年9月のミュンヘン会談です。第一次世界大戦で敗れて混乱するドイツにおいて抬頭し、やがて権力の座を掴んだアドルフ・ヒトラーが膨張主義的な政策を

3) 「外交」における「立法的」側面と「執行的」側面の区別に注意を促した古典的名著としてハロルド・ニコルソン（斎藤眞／深谷満雄訳）『外交』東京大学出版会、1968年。本報告における「外交交渉」については、たとえば以下を参照した。ポール・ゴードン・ローレン／ゴードン・A・クレイグ／アレキサンダー・L・ジョージ（木村修三他訳）『軍勢力と現代外交——現代における外交的課題〔原書第4版〕』（有斐閣、2009年）第8章。

展開していきました。ヒトラーが次々と領土の拡大を図っていく中で、それに対して周辺諸国はどのように対応したのか、ということが外交史の研究の中で非常に大きなテーマになっております。第一次大戦後、イギリスは戦勝国としてヨーロッパにおいて、大英帝国の栄光——既にかげ



りを見せ始めていたとはいえ——をなお背負って君臨しておりました。その首相がネヴィル・チェンバレンでありました。彼は、どんどんと拡張的な政策を推進するヒトラーにどのように対抗するのかということで、大変苦心しました。ヒトラーはまずオーストリアを併合（Anschluss, 合邦とも）し、その次にターゲットになったのがチェコスロヴァキアでした。図をご覧ください。この地図で1と書かれている地域、ここはチェコスロヴァキアの中でもドイツ系住民の多いところでした。ヒトラーはここをドイツの領土として併合することを要求として掲げたわけです。チェンバレンは、ヒトラーのこの要求にどう対応するか悩むのですが、ヒトラーの要求を拒否しドイツの侵略を阻止しようとして真正面から衝突すると、世界大戦がまた起こってしまうのではないかと強く危惧しました。当時ヨーロッパでは、第一次世界大戦の記憶はまだまだ生々しかったのです。それ以外にも様々な要因がある中で、最終的にチェンバレンはヒトラーの要求を認めます。その際に開かれた会議がミュンヘン会議です。ドイツ、イギリス以外にもフランス、イタリアという、当時のヨーロッパの主要4か国が集まって開かれた会議です。チェコスロヴァキアは……入っていないんですね。大国同士の対話はここでも一応試みられ、一定の妥協ということで合意が図られたわけですが、当事者である筈のチェコスロヴァキアの代表者は、この対話の過程では参加を許されませんでした。

その後の歴史は、皆様もご存じの通り、ヒトラーはチェコスロヴァキアの残りの部分のほとんどを支配下に置いてポーランドに侵攻、ここに第二次世界大戦が開始されることになります。今申しましたように、チェンバレンがヒトラーに譲歩を重ねたこの「宥和政策」というものが、ますますヒトラーを調子づかせてしまったのではない

かという反省が、以後の国際政治、外交交渉の場で語り継がれていくことになりま
す⁴⁾。第二次大戦が終わり、戦勝国同士が話し合いをするものの、結局、東西冷戦とい
う新たな時代が到来します。その際に、ソ連の指導者ヨシフ・スターリンに対して、
アメリカやイギリスといった西側諸国が譲歩をするのは、ヒトラーに譲歩したかつて
のチェンバレンの失敗の二の舞になるのではないか⁵⁾。ヒトラーのような独裁者、スタ
ーリンのような独裁者、その他、どこそこの国の独裁者——ここでは実名を出しませ
んけれども——、そういった独裁者に譲歩することは、結局は独裁者を調子づかせ、
最終的には大きな戦争に繋がってしまうのではないか。——そういった反省がある
わけです。

冷戦時代、先ほどの暉峻先生のお話にも出てきましたように、キューバ危機という
のがありました。ジョン・F・ケネディ大統領の弟ロバート・ケネディが手記を書い
ています⁶⁾。ご紹介がありましたように、これは米ソ間の非常に緊迫した、核戦争寸前
という人類滅亡の危機に直面する中で、ギリギリのところで両国の指導者が交渉した
のでした。その後、ソ連の指導者であったニキータ・フルシチョフは、ソ連の指導部
内で「弱腰だ」「なぜアメリカの要求を突っぱねなかったんだ」と言われ、アメリカで
も同様の批判はケネディ大統領に対してありました。こうした大国同士の交渉という
のは、一方で小国を犠牲にし、他方ではそれぞれの国内では批判を浴びる可能性を抱
える点で、難しいところがあるということを、改めてここで確認しておきたいのです。

3. 冷戦期のドイツ連邦共和国の外交政策における「対話」

次に、私が専門としているドイツを例にとってお話を致します。外交交渉における
対話は難しいのですが、ただ難しいと言ってばかりでも始まりません。冷戦時代のド
イツ連邦共和国（西ドイツ）が、どのような対話を試み、それが一定の成果を挙げてい

4) 時間の制約上詳細に立ち入れないが「宥和政策」に関しては膨大な研究の蓄積があり、本報告ではたとえ
ば以下を参照した。Andrew David Stedman, *Alternatives to Appeasement: Neville Chamberlain and Hit-
ler's Germany*, Tauris, 2015; Paul Sharp, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge UP,
2009; Sidney Aster, "Appeasement: Before and After Revisionism," *Diplomacy & Statecraft*, 19:3, 2008;
Stephen Rock, *Appeasement in International Politics*, UP of Kentucky, 2000; 佐々木雄太『三〇年代イギリ
ス外交戦略——帝国防衛と宥和の論理』名古屋大学出版会, 1987年; 齊藤孝『第二次世界大戦前史研究』東
京大学出版会, 1965年。

5) アメリカの外交政策における「歴史の教訓」については、アーネスト・メイ（進藤榮一訳）『歴史の教訓——
アメリカ外交はどう作られたか』岩波書店, 2004年。

6) ロバート・ケネディ（毎日新聞社外信部訳）『13日間——キューバ危機回顧録』中公文庫, 2014年。

ったのかをご紹介出来ればと思います。ドイツと日本は第二次世界大戦の敗戦国ということによく比較されますが、冷戦の時代がやって来て、ヨーロッパはいわゆる「鉄のカーテン」によって二つに分断される事態となりました。ドイツにおいては、東側に東ドイツ、そして西側には西ドイツという国が誕生しました。西ドイツは、アメリカを始めとする資本主義陣営（西側陣営）に属し、分断国家として成立した西ドイツの初代の首相に就任したのがコンラート・アデナウアーです。彼は、東西冷戦の非常に厳しい環境の中で、まず自分たちの陣営の同盟国である西側諸国と対話を進めようとなりました。そういった対話を通じて、敗戦国として出発したドイツが再び国際社会において主権と平等な地位を回復するということを目指したのです。現在、ヨーロッパにはEU（ヨーロッパ連合）という組織があります。その組織に至るヨーロッパ統合の動きの一つの原点となったのがECSC（ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体）であり、ドイツ、及びそのドイツと歴史的に因縁が深いもののヨーロッパにおけるパートナーとなったフランスが中心となって、まずは石炭や鉄鋼という分野から統合を進めていこうということで始まったのです。こうした西側諸国との対話を進めることで、アデナウアーは冷戦という国際環境の中で、西ドイツの国際的地位の回復を図りました⁷⁾。

しかしこの「西側統合」と呼ばれるアデナウアーの対話路線は、「鉄のカーテン」の西側の国々との対話を進めるという点では現在にまで繋がる成果を挙げたのですが、他方「鉄のカーテン」の東側の国々との関係はむしろ非常に厳しくなっていました。アメリカに大きく依存し、分断の最前線に位置する西ドイツが、その西側陣営の強化を図っているのは、ソ連、東側に対抗するためではないか、という警戒を東側は強めたのです。西ドイツは、特に東ドイツについて、「ソ連が勝手に作った傀儡国家であり、ドイツを代表するのは我々西ドイツだけである」という主張を、国際社会における代表権を巡って展開しました。このように、東側との関係を犠牲にした形で西側諸国との対話を進めていく姿勢は、やがて限界に直面せざるを得ませんでした。1961年、先ほど暉峻先生も言及されました「ベルリンの壁」が構築されたことは、アデナウアーが進めようとした西側一辺倒の政策の限界を示したとも言われております。

このように限界に直面した西ドイツの中で、戦後10年、20年経ってきて、東ドイツの国家としての存在を否定し続けても、現にそこに「東ドイツ」という国家が存在す

7) アデナウアーに関しては、たとえば板橋拓己『アデナウアー——現代ドイツを創った政治家』中公新書、2014年。独仏関係については、たとえば川嶋周一『独仏関係と戦後ヨーロッパ秩序——ドゴール外交とヨーロッパの構築 1958-1969』創文社、2007年。



るのであり、したがって対話のパートナーとして東ドイツを認め、共産主義の支配する国家を認めて、相互に対話を進めていこうというのが、1969年に首相になったヴィリー・ブラントが進めた「東方政策」でした。「西側統合」では行き詰まっていた東側諸国との関係改善を進めようと

したのが特徴です。当時、アメリカがヴェトナム戦争の泥沼に足をとられ、ソ連との話し合いを模索しているというように、国際環境自体も変化していたことが背景にあります。西ドイツが自ら東側諸国との対話に乗り出そうとしたことは、非常に注目されました。ここに挙げたのは、ブラント首相が1970年12月、東側諸国のうちのポーランドとの条約締結のために首都ワルシャワを訪れた際に、そのゲットーの記念碑の前で跪いた、その場所にある記念プレートの写真です。社会主義諸国との対話を試みるばかりではなく、ドイツという国が過去にユダヤ人虐殺をはじめとしてヨーロッパにおいて非常に大きな惨禍をもたらしてきたことについて反省の態度を示した象徴として、後に触れますように西ドイツ国内ではいろいろ論議を呼びはしたものの、国際的には概ね高く評価されて、翌71年にはノーベル平和賞を受賞しました⁸⁾。

こうしたシンボリックなパフォーマンスだけではなく、東欧諸国と様々な局面でブラントは話し合いを進めていくのですが、ここで注意しておきたいことがあります。こ

8) ブラントの「東方政策」については、たとえば、拙著『戦後西ドイツ外交の分水嶺——東方政策と分断克服の戦略 1963～1975年』見洋書房、2011年；ティモシー・ガートン・アッシュ（杉浦成樹訳）『ヨーロッパに架ける橋』（上）／（下）、みすず書房、2009年；高橋進『西欧のデタント——東方政策試論』犬童一男他編『戦後デモクラシーの変容』岩波書店、1991年などを参照。とりわけポーランドとの関係に関する邦語の研究として、たとえば、リリー・G・フェルドマン「冷戦期における西ドイツとの和解の機会と限界——フランス、イスラエル、ポーランド、チェコスロヴァキアの比較分析」菅英輝編著『冷戦変容と歴史認識』見洋書房、2017年；拙稿「国境をめぐる国際紛争——冷戦期の西ドイツとポーランドを事例として」『専修大学法学研究所所報』第50号、2015年；佐藤成基『ナショナル・アイデンティティと領土——戦後ドイツの東方国境をめぐる論争』新曜社、2008年。またドイツ語では、ブラント財団によるFriedhelm Boll/Krzysztof Ruchniewicz (Hg.), *Nie mehr eine Politik über Polen hinweg. Willy Brandt und Polen* (Willy-Brandt-Studien Band 4), Bonn, 2010などを参照。

れまでと違って、「鉄のカーテン」の向こう側と話し合いを進めていこうとすると、当然、西側諸国は警戒するようになります。東西両陣営間の対話を進める緊張緩和（デタント）が言われるようになってはいましたけれども、まだまだ冷戦の時代です。しかもドイツという国が再び自立して積極的な外交政策を展開し始めることについて、警戒する同盟国もあったのです。そのような警戒をしていた代表的な人物が、当時のアメリカ大統領リチャード・ニクソンの補佐官を務めていたヘンリー・キッシンジャーです。彼は、再び「東と西の間を自由に動くドイツ」がブランドの外交政策によって復活するのではないかという不安を、回顧録の中で書いています⁹⁾。しかしブランドは、そういう不安を緩和するために、「東方政策」と並行して、引き続き西側諸国との対話や意見調整を試みてもいた。このことがブランドの「東方政策」に最終的に同盟国も賛同する背景をなしていたということは注目しておくべきだと思います。

ヨーロッパ統合の問題をめぐっても、ブランド政権下で西ドイツは積極的な役割を果たします。とりわけイギリスが当時のEC（欧州共同体）に加盟する問題についてそうでした。それまでイギリスは、フランスの反対もあって、ECに加盟していませんでした。ブランドが説得し、フランスでシャルル・ドゴールが大統領を退陣したこともあって、1973年にイギリスがECに加盟することになりました。——今はイギリスがEUから離脱しようとしているわけですがそれでも。ヨーロッパ統合を新たな段階に進め西側陣営としての結び付きを強める政策にも、ブランドは積極的であったのです。さらには、東側諸国との対話を進め、ヨーロッパのほぼ全ての国が参加するヨーロッパ安全保障協力会議（CSCE）が、この東方政策の延長線上で実現することとなりました。

しかしながら、ブランドの東方政策に対しては次のような批判が展開されました。まず、ドイツという国はかつてはポーランドの辺りまで領土を持っていたのに、ポーランドとの関係改善を進めることは、以前そこにあった領土を諦めることになるのではないか、ということです。そこに住んでいたドイツ人たちが、第二次世界大戦や戦後の混乱の中で、多くは追放されたり、非常に厳しい環境で難民となったりして他のドイツ地域などに流入しておりました。こうした人たちから、ブランドは「売国奴」という非常に激しい非難を浴びたのです。また、冷戦時代のことですので、共産主義の諸国に譲歩するのは、独裁国家に譲歩することと同義であり、かつてチェンバレン

9) この点については、たとえばヘンリー・A・キッシンジャー（斎藤彌三郎他訳）『キッシンジャー秘録 第2巻 激動のインドシナ』（小学館、1980年）126頁。

が展開したような宥和政策の再来ではないかという批判をされました。ただ、この東方政策の結果、様々な条約が東側諸国との間で結ばれたことで、暉峻先生もご著書の中で挙げておられるような市民間の対話が開始される土台を作ったということは無視できないと思います¹⁰⁾。たとえば教科書対話があります。西ドイツと、フランス、イスラエル、そして東方政策の結果としてポーランドともそれぞれ二国間で試みられるようになったのですが、それぞれの国の歴史研究者らが集まって、歴史教科書の記述内容について話し合っただけで勧告を出す。そういう試みが、まだ冷戦時代の真っ只中ではありましたが、ブランドを後継したヘルムート・シュミット政権下でも少しずつ積み重ねられていくことになりました。

他方で、次のような問題もありました。東側諸国の国内には、その独裁的な政府に反対し自由化を求める反体制派もいるわけです。彼らが、「自分たちが倒そうとしている政府とブランドは話し合いをしている。西側の自由や人権といったものに基づいて共産主義政権に反対している自分たちを見捨てるのか」という不満を持つのも当然であったでしょう。政府間の対話がもちろん一定の成果を挙げ、更なる対話の積み重ねの出発点になったという積極的な側面もあるのですが、今申し上げた難しさもあったわけです。

4. むすびにかえて

政府間の外交交渉において対話を行うことには困難が伴います。チェンバレンの宥和政策は現在でも、独裁者に譲歩する際にアナロジーとして政策決定者によって依然として用いられることもあります。しかし、それを安易に持ちだすことの問題点もあると思います。また「対話の相手は誰か」という問題もあります。先ほど触れましたように、政府間で対話をするのが、国内の反体制派を軽視することに繋がりがねないという問題もありますし、さらには、政府自体が政権交代等を通じて代わってしまった場合、たとえばそれまで与党だった政党が野党になり、野党だった政党が与党になると、それまでの与党が進めていた政策を、それに反対していた新しい与党が継続するのが難しいという問題もあります。つまり指導者の交代における政策の継続性の問題も指摘出来るかと思います。暉峻先生も強調されていたように、対話においては対等な立場に立つのが大原則なのですが、実際に対等な関係を、これまでに申し上げてきた

10) 暉峻・前掲注2) 185-186頁。教科書対話については、近藤孝弘『ドイツ現代史と国際教科書対話——ポスト国民国家の歴史意識』名古屋大学出版会、1993年。

ような様々な限界がある国家間関係の中で、如何にして確保していくかという難しさは、どうしても出てきます。また、民主主義の原理は多数決だと言われることもありますが、その多数派の意思決定の中で如何に少数派の意思を汲み取っていくのか。先ほど申しました、大国同士の対話の中にどのようにして小国の意思を反映していくのかという課題も、まだ残っているといわねばなりません。

人道的な観点といいますか、「こうあるべきだ」という規範的な立場と、私が本日お話ししてきた諸国家が国益を追求する厳しい国際政治の中での対話の難しさとのギャップをどうやって埋めるか、ということをも考えているのですが、なかなか上手くいきません。それで、「両者を結び付けるのは困難であり、リアリスティックに国益を追求すればよい。国家にとって安全保障が第一であり、国を失うと重大な被害が生まれ、また戦争になったら大変な損害が出るため、常に最悪のケースを想定しておくべきだ」というような意見が強まったりもするわけですが、しかしそうした厳しい中でも、本日ご紹介したような様々な外交政策における対話の試みが、限界を持ちながらも一定の成果を挙げてきた。その対話を一回限りにせず積み重ねていくことで関係を構築していくことの重要性を指摘しておきたいと思います。

以上で私からの報告を終わらせて頂きます。ご清聴ありがとうございました。(拍手)

妹尾報告との対話

森川 幸一（専修大学法学部教授・法学部長／国際法）

森川でございます。私は国際法を専攻しております。国際法の中には、国家が武力の行使に訴えるのを可能な限り規制することを目的とする国際安全保障の分野があります。もっとも武力に訴えるのを規制するとはいっても、実際には国家間でいまだに武力紛争が絶えないわけです。そのため武力紛争になった時にそれを可能な限り合理化・人道化することを目的とする国際人道法という分野もあり、それらが私の専門分野ということになります。こういうと、「お前は戦争を対象にして食っているのか」と言われそうですけれども、実際には、武力紛争にならないようにするにはどうしたらよいかという問題が国際法の主要な問題意識であります。本日の妹尾先生のお話の最